Comisión de Hacienda

Carpeta Nº 872 de 2006

Versión Taquigráfica N° 616 de 2006

RÉGIMEN DE CONSOLIDACIÓN DE ADEUDOS PARA EMPLEADOS PÚBLICOS Y PRIVADOS Y PARA PASIVOS

Establecimiento

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 29 de junio de 2006

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Jorge Gandini.

MIEMBROS: Señores Representantes José Amorín, Alfredo Asti, Eduardo Brenta, Roberto Conde, Gonzalo Mujica, Iván Posada y Héctor Tajam.

DELEGADA DE SECTOR: Señora Representante Silvana Charlone.

INVITADOS: Por el Banco de la República Oriental del Uruguay: economista Fernando Calloia, Presidente; doctor Roberto Borrelli, Gerente General y analista económico Andrés Correa, Gerente de Banca Persona. (ver exposición)

Por la Cooperativa Magisterial: maestros Heriberto Santos y Hugo Aldabalde, profesor Daniel Fernández, contador José Aneiros y doctor Javier Paolino. (ver exposición)

SEÑOR PRESIDENTE (Gandini).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión tiene el agrado de recibir al economista Fernando Calloia, Presidente del Banco de la República, al doctor Roberto Borrelli, Secretario General, y al analista económico Andrés Correa, Gerente de Banca Personal.

El Directorio ha sido convocado para conocer su opinión sobre el proyecto de consolidación de adeudos para empleados públicos y privados y parar pasivos, que oportunamente fuera enviado por el Senado.

Si los señores Diputados no desean intervenir previamente, dado que la institución está en conocimiento del tema en discusión, cedemos la palabra a su Presidente.

SEÑOR CALLOIA.- Haremos nuestra presentación en tres partes. En primer lugar, yo voy a hacer una introducción sobre el tratamiento que el Banco está dando a este tipo de problemática. En segundo

lugar, el doctor Borrelli, Secretario General de la institución, abordará la temática estrictamente jurídica, y por último, la parte operativa será presentada por el Gerente de Banca Personal, analista económico Andrés Correa, quien en este momento está gerenciando el tratamiento del endeudamiento de las personas, y me pareció importante que describiera cómo opera este sistema.

Me parece que lo más importante a destacar es que el endeudamiento de las personas es un tema serio y deben buscarse medidas para tratar de resolverlo en el ámbito que es competencia de cada uno. Por lo tanto, el Banco es sensible desde hace bastante tiempo con relación al endeudamiento, y se han tomado algunas medidas importantes para tratar de actuar en consecuencia.

Como es un tema importante y de preocupación para el Directorio del Banco, empezamos a trabajar, en particular, a través de la Gerencia, que está a cargo del analista económico Correa, y lo hacemos conforme a una política muy particular que implica, básicamente, que esta negociación, para que sea exitosa, requiere necesariamente la reducción de la deuda del deudor, es decir, la política del Banco con respecto a las personas sobreendeudadas no implica el mantenimiento de la deuda y la concesión de plazos y tasas de interés razonables, sino sobre todo la reducción del monto de la deuda, porque el sobreendeudamiento es tal que si no existe reducción de deuda no habrá solución a esta problemática. Me parece que este es el tema central, y es la política que está siguiendo el Banco al respecto.

Entonces, ¿cómo se aplica en la práctica esa política? Se aplica, básicamente, con la negociación por parte del Banco de la República, con cada uno de los acreedores, de una reducción de la deuda contra su pago contado. En esa negociación se le reduce la deuda al deudor y, a partir de allí, este deudor puede estar en condiciones de afrontar razonablemente, en plazos más amplios, una cuota que le permita tener para él un ingreso disponible y aceptable.

¿Qué sucede con la negociación que venimos implementando? Es muy importante que sea una negociación y que no se perciba que el Banco de la República está comprando deudas, porque cualquier acreedor que vea que el Banco está comprando deudas, no va a vender con quitas significativas. Esto implica, básicamente, esa libertad de negociar y esta, a su vez, implica pensar que si un deudor está sobreendeudado, seguramente, tarde o temprano, se va a tener un problema con él; ese deudor se va a caer y entonces para nosotros es de utilidad resolver el problema y, por lo tanto, no vamos a pagar el 100% de la deuda, sino un porcentaje menor. Obviamente, ese es un proceso de negociación en el que las tasas de reducción dependen de la capacidad negociadora.

Recién conversábamos con el Gerente Correa y me decía que algunas instituciones o acreedores que percibieron esa situación dejaron de hacernos quitas a pesar de que antes nos las hacían, porque percibían que el Banco estaba interesado en eso.

Esa es la lógica con la cual estamos trabajando, que tiene otra característica que me parece muy importante destacar y es que resulta extraordinariamente compleja desde el punto de vista operativo, porque hay que salir a negociar -lo que lleva mucho tiempo- por deudas que en términos de un Banco son de escasísima significación consideradas de modo individual; son muy importantes para el deudor, pero para el Banco son absolutamente insignificantes desde el punto de vista de los costos que implica esa negociación. Como no podemos destinar un porcentaje importante del funcionariado a resolver esa problemática, es decir, a encarar el proceso negociador, lo que estamos haciendo habitualmente es acordando con los organismos en los que ese trabajador presta funciones para que estos pongan personas a disposición para trabajar en esta negociación, con el asesoramiento de los especialistas del Banco al respecto, a fin de que puedan salir a negociar las deudas de sus propios funcionarios y así aliviarnos ese trabajo tan pesado que implica negociar con cada uno de los acreedores cada una de las deudas.

Se trata de un trabajo que, como decía, tiene un principio básico, que es la reducción de la deuda y que tiene otra característica que me parece muy importante destacar, y es lo trabajosa que resulta esa negociación: es lenta, pesada y, por lo tanto, extremadamente costosa desde el punto de vista de las horas de trabajo. Ese es el criterio con el cual estamos trabajando.

Yo solamente voy a hablar en términos generales, ya que los aspectos jurídicos y operativos podemos conversarlos con el doctor Borrelli o el analista Correa, y me quiero referir a un aspecto que tiene que ver con la operación que aquí está planteada, entre el cedente y el cesionario, por la cual el cesionario debe,

necesariamente, aplicar ciertos lineamientos en la renegociación de la deuda. Estamos hablando de no aplicar tasas de mora y de establecer ciertos plazos y tasas de interés. Esa es la obligación del cesionario respecto del deudor, pero no hay ninguna obligación para el cedente en cuanto a la reducción de la deuda, a no aplicar tasas de mora o a no afectarla con recargos de todo tipo. Aquí lo único que se está viendo es que el cesionario reciba una deuda y tenga que dar determinados beneficios, incluyendo la reducción de la tasa de mora o su no aplicación, pero esas exigencias no se le plantean al cedente. Entonces, el perjuicio es exclusivamente para el cesionario. El cedente traslada su deuda con todas las tasas de mora y todos los recargos que entienda del caso. Por lo tanto, el único beneficiario es el cedente. EL cesionario pierde y al funcionario no se le reduce la deuda.

Esto rompe un poco la lógica con la que está trabajando el Banco y la hace exactamente opuesta. En lugar de que el que tenga los mayores costos sea el cedente a través de la reducción de la deuda, en este caso al cedente no se le exige ninguna reducción de la deuda, se obliga al cesionario a refinanciar y al deudor no se le rebaja el monto de la deuda. Por lo tanto, me parece que globalmente esta operativa es exactamente opuesta a la operativa que está haciendo el Banco, que considero tiene una lógica que beneficia más al deudor que la que aquí se está planteando.

Estos eran los únicos comentarios que quería hacer, y en cuanto a los aspectos jurídicos y operativos, estamos a la orden de la Comisión para recibir los comentarios que quieran hacer.

SEÑOR ASTI.- Quiero hacer una pregunta sobre lo que explicó el Presidente del Directorio del Banco de la República.

Por supuesto que comparto el análisis del texto que hizo el señor Presidente, pero me queda la duda de si alguien con el capital suficiente como para que le interese esta operación no va a plantearle los descuentos a cada cedente y entonces los perjuicios que planteaba el Presidente en realidad queden en cabeza del cesionario o intenten ser trasladados al cedente, al que esto le puede convenir por una situación de liquidez. Además, teniendo en cuenta que seguramente esto va a ser sobre una cartera bastante amplia, le puede convenir liquidar esa cartera y, por lo tanto, quien financie esta operación tendrá las ventajas de haber conseguido comprar una cartera cuyo descuento no va a ser trasladado al deudor y de tener un orden de preferencia importante, porque está sustituyendo a entidades que por ley tenían esa característica. En este caso, el deudor -coincidimos totalmente- siempre va a ser el menos beneficiado con la reducción de la deuda; solo será beneficiado con los plazos.

Sé que el Banco ha intentado hacer esto a través de los convenios con los organismos públicos. Si ha podido hacerlo, ¿sus autoridades no consideran que también alguien con capacidad suficiente como para intervenir en el mercado puede conseguir del cedente esas mismas condiciones?

SEÑOR CALLOIA.- Lo comparto totalmente. En un proceso de negociación es efectivamente así. Pero también debo preguntar por qué no se obliga al cedente a no aplicar tasas de mora si quiere ingresar a esta operativa. ¿Por qué se obliga exclusivamente al cesionario? No entiendo por qué no se empieza por aquel que efectivamente está aplicando las tasas de mora, porque si no se dan beneficios importantes de partida que obliguen a la reducción de la deuda, al Banco de la República le significa un costo muy grande salir a negociar en estas condiciones, cuanto no hay un lineamiento al respecto. Si nosotros mañana tenemos que salir a negociar en base a esta ley, nos van a decir que aquí no dice nada. Este es nuestro precio. ¿Cómo bajamos ese precio? Lo que yo digo es que cuando aquí hay una negociación de por medio, obviamente, como en toda transacción, cada uno tira para su lado lo más que puede. Si la norma habla exclusivamente del cesionario y no del cedente, entonces este, aparentemente, no tiene que dar nada en esta operativa; el que tiene que dar es el cesionario y me parece que esto invierte la política que está llevando a acabo el Banco de la República, lo que es distinto a opinar respecto al proyecto. El Banco de la República está aplicando la política de que el que realmente tiene que llevar un costo importante en esta operativa es el cedente, y es el que tiene un deudor sobreendeudado que, tarde o temprano, va a tener un problema. Si eso es efectivamente así, es el cedente el que debe tener la voluntad de reducir significativamente la deuda para que en esta eventual consolidación haya un beneficio que, en última instancia, redunde en que ese funcionario tenga una cuota que pueda ser asimilable para él.

Hay otro aspecto que quería mencionar en cuanto a la normativa bancocentralista, ya que nos obliga, y es que el Banco de la República no puede hacer una retención sobre sueldos superior al 15% del ingreso nominal, si quiere considerar a ese cliente como aceptable desde el punto de vista crediticio. Es decir que nuestra máxima afectación del ingreso nominal del funcionario, según normativas bancocentralistas, es del 30%. Siendo así, la situación de endeudamiento de algunos funcionarios es tal que ni siquiera con una fuerte reducción de la deuda hay una cuota que calce en ese 30% del ingreso nominal. Por eso, muchos funcionarios con ingresos bajos no encuentran una solución posible dentro de esta norma, aunque tengan una reducción muy fuerte del monto adeudado, porque no contamos con instrumentos para poder actuar al respecto. Esa es una de las razones por las cuales se dice -lo advertimos leyendo una versión taquigráfica- que las soluciones se dan a funcionarios que ganan $ 20.000, $ 25.000, $ 30.000 o más, y no a funcionarios que perciben $ 5.000 o $ 10.000. La razón que hay detrás de eso es que solamente podemos afectar un porcentaje de hasta el 30% del sueldo del funcionario. Por lo tanto, la cuota máxima que puede ser afectada en un sueldo de $ 10.000 es de $ 3.000 y, muchas veces, esta cuota no logra resolver la problemática de endeudamiento de los funcionarios, cualquiera sea el nivel de reducción de su deuda: 20%, 30%, 40% o 50%. Entonces, muchas veces no tenemos instrumentos para resolver la situación de endeudamiento, ya que la cuota que podemos afectar de los sueldos de los funcionarios nos impide resolver esta problemática.

SEÑOR CONDE.- Cuando nos enfrentamos a este proyecto de ley, advertimos las complejidades que tiene en múltiples direcciones y planteamos la invitación al Directorio del Banco de la República para conversar sobre este tema, ya que teníamos tres o cuatro inquietudes. Una de ellas es saber qué estimación hace el Banco de la República del volumen de este fenómeno, tanto en personas endeudadas como en dinero. Quisiéramos saber si el Banco cuenta con alguna información porque, según diferentes fuentes, hemos manejado estimaciones muy distintas en cuanto a personas involucradas y a montos. Tanto es así que se manejan cifras que van desde US$ 1.000:000.000 a US$ 3.000:000.000 y circulan porcentajes que varían desde el 6% al 15% del Producto Bruto Interno. Nosotros tenemos necesidad de componer esa información. Sé que el Banco de la República no tiene por qué tenerla, porque no es su rol, pero si por su práctica bancaria dispone de información fragmentaria sobre este tema, sería muy útil para nosotros y luego podríamos extrapolarla o hacer otros cálculos para tratar de componer este dato, que es clave para considerar el proyecto de ley.

En segundo lugar, en el proyecto de ley, más allá del aspecto social, hay disposiciones que hacen a una práctica financiera determinada para encarar este tema. En esta Comisión pusimos un énfasis especial en discutir el punto preciso en el cual se autoriza al presunto ente financiero u organización financiera que asuma este negocio a cobrar una tasa de hasta 1,7 de la tasa de crédito social del Banco de la República. Según nuestros cálculos, eso daba una tasa de 56% o 57% efectivo anual, que de acuerdo con los parámetros del programa económico de nuestro Gobierno, es una tasa excesiva. Dicho de otra manera, esto podría involucrar una enorme ganancia o una sobreganancia financiera. Quisiera un comentario sobre este aspecto desde el punto de vista de banquero del Banco de la República.

La tercera pregunta se dirige a algo que el Presidente del Directorio ya ha comenzado a desarrollar y es de qué modo se involucraba el Banco de la República en este asunto, y por qué esta institución bancaria no podía asumir una participación más amplia en este negocio. Tenemos datos -que ustedes nos confirmarán o no- en cuanto a que una cierta cantidad de funcionarios públicos está siendo manejada con la mecánica que el Presidente ha explicado. Se sabe que esa cantidad es reducida con respecto a la de gente endeudada y el Presidente también ha explicado algo en este sentido. A partir de allí nos surge una preocupación. Reitero que aunque esta no es una función del Banco, este nos puede dar una opinión en cuanto a si hay alguna forma de constituir algún ente especial -puede ser un fideicomiso, una recuperadora, o una entidad financiera de alguna naturaleza, con participación estatal- que se haga cargo de esta operativa. Este puede ser capitalizado con fondos provenientes del Banco de la República y de otros inversores y hasta podría utilizar funcionarios bancarios que han estado o están siendo pagos por el Estado por el régimen de seguro de paro; ellos podrían conformar un equipo de trabajo especializado, porque es claro que el Banco de la República no tiene por qué afrontar los costos de formar un equipo para esta tarea, pero hay recursos humanos disponibles que el Estado está pagando por otras vías que, además, están especializados en esta tarea y podrían contribuir. Quisiera saber si el Banco tiene alguna idea para aportar en el sentido de cómo encarar este negocio -si es bueno para un banquero o un financista-, sin que represente un sobrecosto para el Banco o lo ponga en la situación de tener que realizar una operativa que no puede afrontar, porque las normas bancocentralistas no se lo permiten.

Estas eran las preguntas y el asesoramiento que requerimos del Banco de la República.

SEÑOR CALLOIA.- Ciertamente no tenemos una estimación del endeudamiento ni en cantidad de personas ni en volumen de dinero. Una diferencia que quería destacar respecto de la actuación del Banco con relación a este proyecto de ley es que el Banco no negocia exclusivamente con aquellas instituciones financieras que tienen facultad para retener sueldos, sino que negocia con todos los acreedores de cada una de las personas.

Mayoritariamente, el problema no lo encontramos en las cooperativas de intermediación financiera, que es la institución financiera a la cual este proyecto hace referencia en su mayor parte, además del Banco de la República. Se menciona a aquellas instituciones financieras que tienen facultad, como dice el proyecto, para retener del sueldo -cooperativas de ahorro y crédito, ANDA, Banco de la República, Banco Hipotecario, Banco de Seguros y cooperativas de consumo-, pero no hablamos de otros agentes financieros que realmente son los que, en nuestra opinión, producen un daño muy importante a los deudores, como las empresas de crédito telefónico y similares, en las que cae el funcionario en un momento de desesperación financiera, y que tienen condiciones muy onerosas con respecto a sus préstamos.

Es decir que nosotros negociamos con toda la amplitud de acreedores para resolver el problema al funcionario, pero luego le aclaramos que habrá ciertos costos. Informamos que esa persona no es sujeto de crédito en términos de aquellas instituciones que informan con respecto a la salud de los deudores, es decir, "clearing" de cualquier tipo. De esta manera, le resolvemos el problema y le liberamos parte del sueldo pero le trabamos la posibilidad de que caiga en un nuevo endeudamiento y que dentro de pocos meses repita el problema.

Esto me parece muy importante, porque cuando se hace una estimación del volumen de endeudamiento de las personas, es con respecto a todos los acreedores, y el proyecto de ley se refiere solamente a algunos.

En segundo lugar, estaba la tasa. Comparto totalmente las apreciaciones que se hacían aquí, en el sentido de que 1,7% de la tasa del crédito social era realmente excesiva. Nosotros no estamos trabajando con tasas en moneda nacional. Como ustedes saben, las tasas en moneda nacional al consumo son importantes y muy variables. Varían en función de determinado tipo de perspectiva que tengan los clientes con respecto a la salud financiera del país. Entonces, estamos resolviendo esta problemática atendiendo a financiamientos a largo plazo en UI, y la tasa que aplicamos en UI para clientes o personas sobreendeudadas es del 12%. Si a esto le sumamos el 5%, 6% o 7% de inflación, estamos hablando de una tasa inferior al 20% anual. A largo plazo, permite que se mantenga el poder adquisitivo del crédito y es una tasa razonable para un crédito pequeño, que tiene un alto costo de administración.

Por esa vía estamos resolviendo el problema del endeudamiento de las personas a largo plazo.

En tercer lugar, está la posibilidad de que el Banco asuma una participación más amplia. Desde nuestro punto de vista, esto es parte de la estrategia del propio Banco. Insisto en cuanto a las dificultades que hay, en la medida en que se adopte el criterio de reducir la deuda de los deudores como principio fundamental para resolver el problema de su endeudamiento y, por lo tanto, la necesidad de negociar con cada uno de los acreedores. Hace pocas semanas firmamos un acuerdo con la Intendencia Municipal de Montevideo para automatizar los servicios del crédito social del Banco de la República y empezamos a trabajar en el endeudamiento de sus funcionarios. Ahí participaban todos los agentes involucrados: la Intendencia Municipal de Montevideo, el sindicato, como un elemento muy importante en esa negociación con los acreedores, porque da peso a esa negociación -muchas veces el endeudamiento de los funcionarios está concentrado en pocos acreedores y entonces hay una capacidad negociadora más fuerte si participa el sindicato-, y también participa el Banco, dando apoyo técnico en los mecanismos de reducción de deuda.

En ese sentido, el Banco trabaja bien y podríamos generalizar este mecanismo, ampliarlo a otros niveles, en la medida en que haya acuerdos de las instituciones de aportar recursos humanos para ese proceso de negociación, que es lo que nosotros no podemos afrontar porque no tenemos la cantidad de gente suficiente.

¿Cómo encararlo? ¿A través de algún otro instituto, como el fideicomiso? El fideicomiso podría ser una opción. Para que esta opción sea válida, es necesario que el fideicomiso sea puesto a consideración del mercado. Los certificados que eventualmente emita el fideicomiso respecto de esos créditos reestructurados

deben ser aceptados por el mercado desde el punto de vista de su calidad. La pregunta que vuelvo a hacerme es qué tasa requiere el mercado cuando uno va a presentar certificados de un fideicomiso de créditos reestructurados de personas. No sé si la tasa que el mercado nos va a ofrecer para comprar esos certificados es razonable respecto de la que podemos trasladar a los clientes, pero parece una alternativa válida. Inclusive, es una alternativa que se podría coordinar con las AFAP, en la medida en que los propios afiliados de las AFAP serían quienes con el ahorro que hacen a largo plazo podrían, en cierta forma, a una tasa razonable, contribuir a comprar certificados de ese sobreendeudamiento de personas.

Disculpen que insista sobre este hecho, pero lo más importante a destacar es que para que este proceso resulte exitoso tiene que haber una reducción de la deuda. Si no la hay, esos certificados no tendrán buen precio o los agentes intervinientes no habrán de participar, sencillamente, porque el pago de los deudores, respecto de la deuda actual, es imposible. Entonces, si no hay una reducción significativa de la deuda, me parece que la solución enfrentará algún problema.

SEÑOR CONDE.- Si entendí bien y el Banco no maneja cifras globales -además, no es su rol-, me interesaría saber cuántas operaciones de este tipo está manejando el Banco en la actualidad. Lo planteo para tener una idea respecto del universo que, según se nos dice, involucra entre cien mil y ciento cincuenta mil personas, cifra que es muy vaga. Para tener una idea de a cuánta gente puede llegar a atender el Banco con relación a este universo, quisiera tener un dato de ese tipo.

SEÑOR CORREA.- Ratificando lo que se ha dicho aquí, es muy difícil dar cifras con la precisión que merece un tema tan delicado como este, pero de todos modos creemos poder hacer algunos aportes.

En primer lugar, nosotros advertimos en los diferentes agentes que trabajan en el tema -de alguna manera está implícito en el proyecto de ley a estudio- la falta de una definición rigurosa de qué es el endeudamiento, qué es el sobreendeudamiento, hasta qué niveles se puede considerar la afectación de un salario, en una u otra categoría. Y si bien nosotros no hemos hecho investigaciones que nos permitan posicionarnos y dar cifras sobre la masa de trabajadores y de pasivos en el país, tenemos una percepción, al menos en términos porcentuales, dada nuestra propia experiencia y de acuerdo con los organismos que están trabajando más cercanamente a nosotros y con las entrevistas mantenidas con delegaciones empresariales y sindicales que nos han visitado. Nosotros hemos hecho una graduación según la cual -inclusive, con una visión optimista- no tenemos la percepción que nos acerque a cifras tan alarmantes como las que se manejaron por parte de algunas delegaciones que visitaron esta Comisión, como sucedió el año anterior en la Comisión de Constitución y Legislación del Senado, donde ya habíamos comparecido.

En función de esta experiencia, nosotros podríamos situar en aproximadamente un 10% de las plantillas de esas empresas con las que hemos trabajado los casos de endeudamiento graves o de sobreendeudamiento. De allí hacia adelante podríamos establecer que en un porcentaje del entorno del 20% se desencadenan problemas subsiguientes que a nuestro entender serían dificultades de liquidez, originados en el endeudamiento, pero no serían, necesariamente, problemas de sobreendeudamiento o de endeudamiento grave; se trataría, más que nada, de problemas de orden financiero y no tanto económicos.

Hay una fuente que eventualmente podría proporcionar una aproximación a este problema, que es la Central de Riesgos del Banco Central, pero lamentablemente no estoy en condiciones de dar una cifra actualizada. En la versión taquigráfica que corresponde a nuestra comparecencia en setiembre del año pasado, el economista Cladera hizo algunas referencias, tomadas a su vez de informes emitidos en mayo por el Ministerio de Economía y Finanzas. Esa podría ser una buena estimación para esa fecha. Entonces, no eran más de ciento cincuenta mil los casos, en la visión más amplia. No tenemos la percepción de que eso pueda haber crecido.

SEÑOR CONDE.- El Gerente Correa hacía referencia a las empresas con que están trabajando. Nosotros tenemos alguna idea, pero quisiéramos que nos manifestaran cuáles son las empresas u organismos con los cuales están trabajando hasta el momento.

SEÑOR CORREA.- Se ha producido una selección que no realizó el Banco, sino que se produjo naturalmente, en función del nivel de avance que tenían esos organismos en el estudio de la problemática. Algunas de esas empresas conocían la experiencia que el Banco venía realizando, porque esto de alguna manera había arrancado en 2003 desde el Banco. Esas empresas son básicamente UTE -

que es la que mayores avances puede exhibir en este momento en una línea similar a la nuestra-, ANTEL -que está preparando su infraestructura y trabajando con un lineamiento similar-, el Banco de Previsión Social y en su momento el Banco Hipotecario y el Banco de Seguros; más recientemente, también el Banco Central e inclusive organismos muy pequeños, como la URSEC. De eso podemos dar fe directamente, porque tenemos un contacto ciertamente próximo.

También tenemos certeza en cuanto a otros organismos, dado que jerarquías de los propios funcionarios de la Cámara de Diputados y del Senado han tenido contacto con nosotros para conocer esta experiencia. Desconocemos en qué nivel de avance se encuentran, pero de alguna manera esos son los organismos que a nuestro juicio están más avanzados en el trabajo, en una línea similar a la que el Banco ha estado experimentando.

SEÑOR CONDE.- Y ahora también la Intendencia Municipal de Montevideo.

SEÑOR CORREA.- El tema está precisamente allí, y por eso hablaba de la graduación. Si incluimos aquellos niveles de problemas de liquidez, entonces es mucho más extendida la experiencia porque el Banco, a efectos de viabilizar y de extender su sistema de crédito automático basado en una información electrónica intercambiada mensualmente entre el Banco y las empresas habilitadas, ha ido favoreciendo mayores plazos, llegando hasta cuarenta meses, con la mayoría de los funcionarios. Y eso, en esos otros niveles que no integran el entorno del 10% que yo señalaba, de por sí es una solución que no requiere de instrumentos de otra complejidad o gravedad, porque los niveles de afectación en sí mismos no son tan preocupantes. Si ingresáramos en ese sentido, estaríamos hablando de varios cientos de miles de trabajadores que ya tienen acceso a ese sistema y que han visto atenuados o reestructurados sus pasivos, naturalmente, sin otra intervención que su propia inteligencia de la situación y su propia distribución de los fondos, a los cuales podía acceder por esta ampliación de plazos.

SEÑOR ASTI.- Si tuvieron oportunidad de leer algunas de las versiones taquigráficas de las sesiones de esta Comisión en que se trató el tema, podrán advertir que quienes han comparecido aquí y se han opuesto a esta posibilidad son los potenciales cedentes o subrogados, tal como prevé este proyecto de ley, algunos de ellos, fundamentalmente las cooperativas de consumo, por lo que establece el artículo 5º: la prohibición al deudor que consolide su deuda de volver a operar mediante la modalidad de retención de haberes. Como el Banco opera en esta modalidad, creo que fundamentalmente a nivel de los funcionarios públicos, pero también de entidades privadas, mi pregunta es cómo puede afectar el crédito social del Banco el hecho de que los eventuales deudores que consoliden sus deudas, luego no puedan operar con la institución bajo la modalidad de crédito social, que tiene como condición la retención de sus haberes.

SEÑOR CALLOIA.- En términos generales, la operativa que definimos es que, una vez que el deudor regulariza su situación a través de la mecánica que aplica el Banco actualmente, tiene restringida la posibilidad de nuevos endeudamientos. Ahora bien, esa situación va cambiando a medida que el deudor va regularizando su deuda. No es lo mismo decir que tiene limitada la posibilidad de nuevo endeudamiento un deudor que tiene una refinanciación a diez años, que decir que no puede operar cuando pasaron cinco o siete años y la deuda ya fue totalmente regularizada. Entonces, si bien compartimos el criterio general de decir que cuando le regularizamos endeudamiento tratamos de evitar que continúe con esa práctica bastante habitual de endeudarse nuevamente, no nos parece razonable que esa sea una limitación legal, porque implicaría que cuando haya pagado nueve o diez años y deba muy pocas cuotas, de todos modos no podría acceder a nuevo financiamiento. Me parece que debe quedar en la flexibilidad de los distintos agentes intervinientes saber cuándo ese deudor es otra vez sujeto del crédito y puede tener una retención legal.

SEÑOR CORREA.- Efectivamente, uno de los talones de Aquiles de este problema es que es muy difícil controlar que no aparezcan nuevas operaciones de crédito luego de una asistencia de este tipo. En ello también incide el hecho de que a veces resulta difícil establecer los niveles de endeudamiento -es una de las carencias que creemos visualizar en el proyecto-, pues hay instituciones que no descuentan a través de los sueldos, sin ir más lejos, instituciones bancarias que no tienen la facultad legal de afectar los sueldos o que, si la tuvieran, como algunas cooperativas, hoy por hoy sus descuentos estarían quedando

fuera en aquellos casos más graves. De hecho, este proyecto de ley está dirigido a aquellas obligaciones que ocasionaron retenciones sobre retribuciones salariales y no a las otras. Dada nuestra experiencia, ello nos merece la pregunta siguiente. Hay deudas que no son pasibles de resolución para un agente financiero si no abarcan otras deudas del sistema bancario mal calificadas, porque inmediatamente arrastrarían a una calificación de riesgo cinco y a una previsión del 100% a la totalidad del dinero prestado. Entonces, en este intento de consolidar la totalidad del endeudamiento, habría que encontrar el mecanismo para que estas deudas fueran incorporadas. En este sentido, me pregunto en qué derecho se subrogaría el cesionario cuando la institución original de ese crédito no tenía un derecho a descontar del sueldo.

Tal vez esté un poco confusa la respuesta a su pregunta; lo que en definitiva quiero decir es que es muy difícil desde el mismo sueldo establecer esos controles, además de que para un deudor desesperado o para una solución cuya viabilidad no fue analizada por alguien, esto se puede transformar en una salida hacia la periferia del sistema financiero o directamente hacia el sistema parafinanciero, inmobiliarias o prestamistas, cuya proliferación es conocida.

SEÑOR BORRELLI.- En cuanto al texto de la ley, me voy a referir a algún aspecto jurídico que tiene que ver con la inquietud del señor Diputado Asti.

El año pasado, en oportunidad de comparecer en la Comisión cuando se trataba un proyecto similar a este, decíamos que, más allá del loable espíritu de la norma de querer solucionar un problema que afecta a muchos funcionarios y a muchos uruguayos, no nos parecía el instrumento idóneo para tal fin. De la misma forma, pensamos que tampoco este tendría esa virtualidad. Es nuestra opinión, insisto, por si a ustedes, que tienen la potestad de legislar, les puede servir de algo.

En cuanto al perjuicio con respecto al crédito social del Banco de la República, la Ley Nº 17.829 le da un lugar de privilegio en el descuento que, en realidad, el Banco ya tenía desde hace un siglo, por lo que representa y por el tipo de crédito que siempre ha dado. El Banco de la República cuenta desde 1908 con una ley, que no le permite retener sueldos sino ser el cesionario del sueldo y, por lo tanto, propietario de parte de ese sueldo. Esa facultad, obviamente excepcional, se dio al Banco de la República a sabiendas de que el tratamiento que le iba a dar sería totalmente ponderado. Así ha ocurrido durante un siglo y, de hecho, este proyecto toma como referente para la fijación de la tasa de interés la tasa que fija el Banco de la República. ¿Por qué? Porque es sin duda la más baja.

Entonces, esa facultad que se reconoció a lo largo de más de cien años, que reconoce la Ley Nº 17.829, ya no dándole el sitial que tenía antes, sino poniéndolo en tercer lugar -pero ese no es el tema-, hoy por hoy parecería -sé que no es la intención- que puede ser objeto de negociación. O sea: ese privilegio que el Banco de la República tiene en el crédito social, por todas las consideraciones que hacía, puede quedar en manos de otra persona que no sea el Banco, para solucionar el problema que se pretende resolver. Pero es un crédito que de por sí tiene un tratamiento especial, que no se centra únicamente en el otorgamiento de un dinero a buenos plazos y a buenas tasas de interés pues, por ejemplo, tiene cancelaciones automáticas por fallecimiento, etcétera. Entonces, no sabemos cómo queda en esta alternativa. Ese nos parece un tema, si se quiere, deontológico, pero pienso que es bueno planteárselo a ustedes.

Otra cosa que quiero señalar, porque la lectura que hemos hecho del proyecto nos merece cierta reflexión, es que el espíritu es solucionar un endeudamiento grave de personas, de funcionarios. El endeudamiento normal está bien; es una práctica normal de todas las personas, que tienen derecho a hacer con sus bienes, con sus salarios, lo que entiendan pertinente. Eso tendría que ser así. Acá estamos manejando una solución para los problemas graves. Pero, en realidad, si uno analiza el proyecto, podría aplicarse para otras situaciones que no sean graves. Acá se está habilitando a un acreedor financiero que tenga retención legal a adquirir el crédito, tal vez privilegiado, de otro acreedor financiero que tenga retención legal. De hecho, podría haber un acreedor financiero que tenga retención legal, postergado e ir a comprar el crédito al Banco de la República sin que exista detrás un problema de endeudamiento. Podría darse esa lectura. ¿Eso es lo que se pretende? Me parece que no. Uno podría decir: "El Banco de la República tendría la facultad -en el artículo 12 se habla de un acuerdo de voluntades- de manifestar que no lo vende", aunque seguramente no lo haga. También se habla de la subrogación. Uno podría pensar que es la subrogación convencional lo que requeriría algún acuerdo, pero en el artículo 3º se habla de la subrogación legal y en esta no se requiere el acuerdo del cedente.

Entonces, ¿cabe la posibilidad de que aun contra la voluntad del Banco de la República, que no quiere transferir su crédito, pueda venir otro acreedor para hacer uso de esa facultad de subrogación legal y comprar el crédito, y que después esa persona a quien compró el crédito el deudor cedido no pueda operar en el sistema? Esa sería la consecuencia eventual del artículo 5º. No digo que sea así; no estoy haciendo una afirmación, porque esta es una primera lectura del proyecto de ley. De todos modos, nos surgen esas dudas.

Entendemos que la ley tiene un espíritu, una ratio pero que, eventualmente, se puede prestar, sin quererlo, para otras cosas que no son saludables.

SEÑOR MUJICA.- Estuve escuchando con atención todas las consideraciones, que son muy constructivas, por la calidad de quien las hace, pero me da la impresión de que hay dos posibilidades de sistema de consolidación: uno pensado para un agente consolidador privado, un agente de mercado privado, y otro, para un agente público. Si nosotros abaratamos el costo de la deuda original porque quitamos los intereses punitorios, etcétera, eso estará relacionado con la tasa que admitimos que se cobre por la refinanciación de dicha deuda. También hay que tener en cuenta que lo que se compra es un lugar de subrogación y no solamente la deuda; hablo de la seguridad del cobro a través de la compra del lugar que se subroga. Esto justificaría que el cedente vendiera con libertad, incluyendo los intereses que deba colocar porque, en última instancia, no está vendiendo solo el volumen de deuda sino su lugar en el cobro. De alguna manera, también está vendiendo una cuota de riesgo muy pequeña, salvo fallecimiento. En el caso de los públicos hay una ley que los ampara en ese sentido.

Estoy enumerando cosas a considerar a favor y en contra.

Hasta ahora hemos introducido algunas modificaciones que obligan a texto expreso al acreedor original a manifestar su voluntad de ceder. Pero la sensación que a uno le va quedando es que si la solución de este tema fuera por el lado de una institución con participación pública, al legislador se le haría mucho más sencillo utilizar aquello de la discriminación positiva. Si no tenemos garantía o seguridad de que se pueda ir a una participación del Estado a través de algún organismo -como, un fideicomiso-, deberíamos pensar algo para un sistema que opera estrictamente en el ámbito privado y en el que los operadores tienen que asumir los costos de lo que están comprando. Digo esto porque están comprando algo más que un monto de deuda; están comprando la garantía de cobro. Me parece que estas son las complejidades que deberíamos abordar.

En el caso de que la operativa fuera hecha por el Banco de la República a través de un fideicomiso con socios también públicos, como por ejemplo las AFAP, como legislador uno tiene la tentación -como en tantos otros órdenes- de realizar esa discriminación positiva, abaratando el costo de la deuda que compra, obligando al acreedor inicial a eliminar de esa deuda algunos costos, como ciertos tipos de interés, y permitiéndole hacer la operación con el menor costo posible, en el entendido de que eso va a redundar en un abaratamiento de la deuda para el deudor, que es el objetivo final de la ley. De lo contrario, todo se vuelve más complejo, porque también se puede correr el riesgo de hacer una ley que no opere.

Me da la impresión de que de las expresiones de los visitantes, por lo menos a mí, me van surgiendo dos universos diferentes. De todos modos, para pensar en uno de esos universos uno debería tener ya la voluntad del principal operador hasta ahora en el sistema, que es el Banco de la República, de participar en la solución. De lo contrario, no podríamos imaginarnos una ley para un sistema que no va a existir.

SEÑOR CALLOIA.- Después de la intervención del señor Diputado Asti me quedó una duda sobre la participación en esta operativa de las cooperativas de consumo. Digo esto porque en el artículo 2º se habla de instituciones financieras con autorización legal para disponer retenciones. Me queda la duda de si las cooperativas de consumo son instituciones financieras. En principio, diría que no. Por lo tanto, están excluidas. Si están excluidas, solamente quedan las cooperativas de ahorro y crédito como grandes instituciones para participar de esta operativa.

SEÑOR ASTI.- Las cooperativas de consumo no podrían ser el cesionario. Ya han manifestado su temor a ser obligadas de alguna manera, por razones de mercado, a transformarse en los cedentes o en los subrogados. Ese es el gran temor de las cooperativas de consumo, porque operan a través de la retención. Esto cortaría la relación entre el cooperativista de consumo con su cooperativa original, no digo de por vida pero, con los plazos que se están manejando, por muchos años.

SEÑOR BORRELLI.- Quiero hacer una precisión.

Uno de los aspectos positivos que presenta esta iniciativa es que respeta la voluntad de las partes y los contratos celebrados, por lo que, para enajenar su crédito, el cedente necesita el consentimiento, cosa que está muy bien. En la cesión se da eso. En la subrogación legal no necesariamente se da eso porque es una forma de pago. No obstante, la subrogación legal también se tiene que hacer. Si de esta ley se interpreta que la entidad que pretenda consolidar tiene la facultad de subrogar legalmente aquellas entidades financieras que tienen retenciones legales, lo podrá hacer sin su voluntad, pero pagando la totalidad del crédito, con los intereses de mora y los que correspondan, si es que las deudas estaban vencidas.

Por lo tanto, está bien que haya voluntad del cesionario para respetar la autonomía de las partes y la validez de los contratos, pero en la subrogación legal se da un instituto diferente, aunque el acreedor cedente estaría protegido, porque para subrogarse legalmente debe pagarle la totalidad del crédito. El tema es cómo juega la voluntad del deudor en esto, porque en definitiva, lo que se quiere es protegerlo.

El proyecto de ley también me genera dudas, porque para la cesión no se requiere la voluntad del deudor cedido. Eso es un acuerdo entre el cesionario y el cedente, y no participa el deudor cedido. Si nosotros pensamos que aquí hay una suerte de subrogación legal, tampoco se requeriría la voluntad del deudor. ¿En este sistema, para qué se requeriría la voluntad del deudor? Para la etapa posterior, en la que le ofrecieran un acuerdo en determinadas condiciones, y lo acepta o no. Llegada esa instancia, la pregunta que me surge es: ¿qué pasa si un acreedor le compró un crédito a otro acreedor, quedó subrogado, le ofrece determinadas condiciones al deudor y después este no las acepta?

Parecería que el proyecto de ley quisiera posibilitar que todo esté acordado antes, y después estaría dando la herramienta de tener el lugar en las retenciones. Ese es el espíritu del proyecto. Pero lo cierto es que eso puede darse en algunas situaciones y en otras, no.

SEÑOR CALLOIA.- Quisiera hacer un comentario con respecto a las opiniones que recién se daban.

En primer lugar, cuando uno realiza una consolidación de ese tipo, parece entenderse que la posibilidad del cobro de la cuota es cierta. Sin embargo, eso no es necesariamente cierto. De hecho, nosotros nos encontramos, por ejemplo, con casos en que entran descuentos al sueldo del funcionario, es decir que se anteponen a un eventual descuento de deudas y, por lo tanto, ese descuento no entra en los descuentos del funcionario. Por lo tanto, la certeza respecto del cobro de la deuda no es tal.

En segundo término, hay un 30% que siempre queda libre para el funcionario.

En tercer lugar, está el tope que establece el propio Banco Central para considerar ese crédito como vigente, es decir, en condiciones de calidad como para poder tenerlo en activos, sin constituir mayores previsiones. Ese tope no debe superar el 30% del ingreso nominal del funcionario. Por lo tanto, hay muchas razones para pensar que si efectivamente hay un sobreendeudamiento -no un problema de liquidez, como recién decía el analista Correa-, en realidad esa cuota no entre en el descuento del sueldo del funcionario. Es por eso que nosotros pensamos que una fuerte reducción de la deuda es un aspecto esencial para que efectivamente esto se viabilice. De lo contrario, uno va a dar plazos y tasas razonables -imaginemos las tasas de crédito social o el 12%, y un plazo importante para el pago-, y como está sobreendeudado, ese sobreendeudamiento nunca va a permitir generar una cuota que ingrese como descuento en el sueldo del funcionario. Por lo tanto, la seguridad de cobro no es tal, y ahí empieza toda la problemática respecto a cómo hacer frente a esa situación desde el punto de vista del Banco, del fideicomiso o de cualquier agente financiero que desee participar en esta operativa.

SEÑOR CORREA.- Con todo respeto quiero hacer alguna reflexión frente a la intervención del señor Diputado Mujica, que tiene que ver con mis manifestaciones anteriores, puesto que no quisiera hacer el triste papel -como uno de los integrantes de la delegación del Banco- de presentar un problema para cada solución. Por el contrario, estamos dispuestos a colaborar en todo lo que esta Comisión entienda necesario. En el fondo, somos muy positivos con respecto a la posibilidad de solucionar una gran cantidad de casos. No podemos sentar verdades axiomáticas, pero sí podemos hablar con cierta autoridad sobre el tema, por lo menos por nuestros antecedentes y teniendo en cuenta el sitial que hemos alcanzado. En ese sentido, el señor Diputado decía que identificaba dos ámbitos: uno dentro del

Estado, que es el Banco de la República, y otro que es el privado. En lo personal, coincido con esa visión y, a mi juicio, queda demostrado que este proyecto de ley no agrega al Banco una facultad que necesita para operar en este sentido, por cuanto ya cuenta con esas herramientas; ya ha operado de esa manera. Por el contrario, al Banco no le resultaría nada atractivo subrogarse en derechos inferiores a los que ya tiene. Es decir que a un acreedor que pueda estar en un orden de prelación inferior, le pueda interesar el lugar del Banco, el de ANDA o el de algún otro agente financiero; es entendible, pero seguramente al Banco no le resulte atractivo desde ese punto.

El avance que hemos hecho -no quiero ser reiterativo, y además consta en la versión taquigráfica del 27 de setiembre y estamos dispuestos a resumir nuestros planteos, si la Comisión así lo quiere- nos da una serie de parámetros que nos permiten trabajar sobre el tema. Insisto -con mucho respeto- en que hay un concepto que a nuestro juicio no está en este proyecto y tampoco en la cabeza de muchos de los agentes que actúan en este tema, que es la viabilidad de las soluciones. En general, estas soluciones caen porque nadie se ha tomado el trabajo de estudiar si durante el largo plazo con que se pacten, la familia de ese trabajador puede vivir y sustentarse con los porcentajes líquidos que van a resultar remanentes. Entonces, en general una solución mal armada o que con mucha voluntad y hasta con buena fe puede adoptar el deudor en la desesperación de encontrar una salida, confiando en que va a poder mantener una cierta disciplina de ordenamiento y de restabilización de su presupuesto familiar, si no está en los márgenes adecuados a la conformación de ese núcleo familiar y a las necesidades de este, seguramente va a caer por el camino. Perdonen si utilizo la expresión "seguramente", pero la utilizamos de acuerdo con nuestro modo de razonar y nuestra experiencia. Efectivamente, y pretendiendo ejemplificar estos elementos de riesgo que introducía el señor Presidente Calloia recién, digo que también aparecen en nuestra experiencia. Me refiero a soluciones que han fracasado porque luego aparece una pensión alimenticia, un alquiler que no estaba y que ingresa antes que los demás, o eventualmente -por lo menos en el marco teórico- un préstamo del Banco Hipotecario del Uruguay que ya estaba y que comienza a descontarse del sueldo, o que no estaba y aparece ahora, lo que genera de modo automático un corrimiento hacia atrás. Lamentablemente, en los tramos más complejos de este proceso -no estoy estigmatizando ni por un momento ni pretendiendo atribuir intencionalidades-, y en determinados niveles de complejidad, de desesperación, este tipo de herramienta surge en muchos de los casos. Es decir, en la desesperación el trabajador apela a lo que necesita. Hemos vivido en carne propia la teoría de la información asimétrica, en la que en general el deudor termina sabiendo mucho más que sus acreedores respecto a su propia situación.

Estas son algunas de las precisiones que queríamos hacer. Si se me permite un instante más, pretendo resumir -para no insumir más tiempo a esta Comisión- nuestra experiencia en unos pocos puntos que, aunque no son pocos, no hablan de la simplicidad de todo esto porque tenemos la convicción de que no hay caminos cortos; al Banco le ha ido mal en los caminos cortos. De alguna manera, el año pasado relatamos una experiencia que el Banco hizo en 1998 y 1999 con mucho voluntarismo a imperio de un Gerente General que en aquel momento se preocupó muchísimo por el endeudamiento de un grupo de funcionarios, y que se parecía mucho a esto. Con el correr de los años, por lo menos a título personal -sin que ello sea peyorativo- comencé a catalogarlo como apagar incendios con nafta, porque efectivamente el Banco puso el dinero para ese grupo de funcionarios que trajeron a la institución su problemática. En cada caso el Banco pactó una cuota y se desentendió del tema, y en muchos de esos casos esa cuota no estaba bien pensada; ese núcleo familiar seguía siendo deficitario, y con esas tasas, plazos y condiciones no podía sustentar esa fórmula. Esas fórmulas cayeron, pero lo hicieron todavía en un nivel más grave, porque apareció un endeudamiento cada vez con menos márgenes para poder afectar o resolver problemas. En base a eso, el Banco -en la etapa que en lo personal me tocó conducir este proceso- hizo exactamente lo contrario. Entonces, trabajó sin dinero, trabajó caso a caso y graduó otras soluciones, es decir que no pensó que todos los problemas de endeudamiento se resolvían de la misma manera.

Puedo decir a esta Comisión que los casos más sencillos se solucionaron sin absolutamente ningún gasto de recurso. En ocasiones bastó asesorar a esos deudores, orientarlos en una estrategia para reestabilizar su situación y ayudarlos a negociar, informarles sobre sus derechos y plantear límites a algunos de sus acreedores. Esto habla de un involucramiento del empleador, autorizado expresamente por el trabajador con problemas, que para nosotros fue la pieza fundamental.

Es más: recientemente -esto ya es parte del nuevo Directorio que preside el economista Calloia- hemos tenido la posibilidad de contar con algunos recursos. Esto se inició a mediados del año 2003, a la salida de la crisis, cuando no había recursos. Los primeros casos de consolidación se hicieron por la vía exclusiva de la

negociación. El Banco estaba dispuesto a otorgar mejores plazos, disminuyendo la cuota que estaba en condiciones de descontar, toda vez que los demás acreedores involucrados hicieran lo mismo. El dinero colocado ya estaba. Cada cual refinanció lo suyo en condiciones similares, asegurando que todos entraban y que habría un líquido mejor para el trabajador. Reitero que esto se hizo sin ningún dinero. Allí estuvo el involucramiento del empleador y de los acreedores, orientados a mejorar la capacidad de recupero de esta deuda y a disminuir los niveles de riesgo. En algunos casos hubo intervenciones muy comprometidas de asistentes sociales y hasta de psicólogos. Diría que es casi el camino opuesto al de este proyecto de ley. Es un camino largo y tortuoso, que involucra la afectación de recursos, pero es absolutamente de fondo, lo cual no quiere decir que sea infalible.

Nos hemos equivocado y tuvimos que intervenir más de una vez en algunos casos, pero lo importante es el seguimiento y el control como herramienta central. Si quien patrocina estas soluciones no tiene herramientas para controlar, y eventualmente penalizar o corregir los apartamientos que se produzcan para un período tan largo, es muy difícil sustentar esto.

La última precisión refiere a otra carencia que creemos identificar en el proyecto. Se trata de la falta de un límite temporal para las deudas que se consolidan. Por nuestra experiencia, tenemos el temor de que esto pueda transformarse en un mensaje de riesgo moral adverso, porque para un deudor no bien intencionado puede convertirse en una invitación a endeudarse o, en el menor de los casos, a atrasarse. Este va a decir: "¿Por qué yo, que no tengo problemas, no tengo herramientas para estos plazos? ¿Por qué yo no soy asistido de esta manera? ¿Cuál es la vía para que se me asista? Endeudarme ahora o atrasarme con los compromisos que tengo, de modo de ser pasible de esta atención".

En general, cuando el Banco ha buscado este tipo de soluciones en su normativa interna, ha establecido un tope de fechas para el origen de esas deudas, evitando contratación de deudas más recientes o ampliación de los endeudamientos.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión ha recibido una información interesante y completa, que integrará la discusión del texto que estamos considerando.

Agradecemos la presencia de nuestros invitados.

(Se retira de Sala la delegación del Directorio del Banco de la República Oriental del Uruguay)

(Ingresan a Sala representantes de la Cooperativa Magisterial)

——La Comisión tiene el agrado de recibir a los maestros Heriberto Santos y Hugo Laborde, al profesor Daniel Fernández, al contador José Aneiros y al doctor Javier Paolino, para considerar el proyecto que hemos dado en llamar de consolidación de adeudos.

Es importante comentar que la Comisión viene considerando este proyecto desde hace algunas semanas, que ha recibido a varias delegaciones que nos expresaron distintas opiniones al respecto y que conoce -creemos- los cuestionamientos y observaciones que han formulado varias instituciones. Sin embargo, quisimos atender su solicitud, y con mucho gusto los recibimos para conocer su opinión, aunque la Comisión tiene una opinión bastante formada sobre este proyecto.

SEÑOR PAOLINO.- En virtud de que se trata de un tema bastante trillado, me interesa manejar un elemento importante a tener en cuenta, como efecto del proyecto que la Comisión analiza.

Los derechos de retención que establecieron algunas leyes, vinculados a ciertas actividades e instituciones, entre otras, las cooperativas de consumo, son una excepción al principio general de la incedibilidad de los créditos salariales, consagrado en el Código Civil. Esta excepción que el legislador estableció hace muchas décadas, tiene como principal objetivo la situación de los trabajadores que por no contar con un patrimonio suficiente para obtener créditos en el mercado, utilizan como garantía su propio salario. Entonces, el instituto sobre la retención del salario, como excepción a la regla de incedibilidad, constituye un beneficio para el trabajador.

Este proyecto pone de campana al sistema, porque su nefasto artículo 5º prohíbe al trabajador que se acoja a las soluciones del proyecto para obtener créditos, aunque mantiene a una institución financiera, que consolidará o no los créditos, el derecho o el beneficio de la retención, manteniéndose así un beneficio absolutamente exorbitante, carente, por lo menos, del fundamento legislativo que existía cuando se crearon estas excepciones que era, precisamente, utilizar este instrumento para facilitar al trabajador la obtención del crédito. El mecanismo de retención se mantiene, pero el trabajador no tendrá posibilidad de créditos, por lo menos lícitos, y el día que requiera crédito caerá en las manos inescrupulosas de quienes los otorgan de manera ilícita, a través de aquel que no se maneja dentro de los parámetros legales y de contralor que el Estado establece. Además, como estos mecanismos no son controlados, las tasas son exorbitantes y en este caso el trabajador -porque los destinatarios de esta norma serán trabajadores; es decir, los socios de la cooperativa son trabajadores- caerán en manos de usureros.

En principio, coincidimos con el planteamiento que formuló el señor Presidente con respecto a los perjuicios que el proyecto ocasionaría a ciertas instituciones, pero subrayamos fundamentalmente que los primeros perjudicados con este proyecto serán los propios trabajadores que en una situación desesperada con seguridad no tendrán más remedio que "prenderse" -tal vez sea un término poco académico, pero es bastante ilustrativo- de una solución que hoy le dé un poco de oxígeno, pero que a corto o a mediano plazo lo colocará en una situación absolutamente desesperante. Además, si todo se da como pensaba, un conjunto numeroso de personas vivirá esta situación, máxime teniendo en cuenta el nivel de endeudamiento interno que tiene este país, generando una situación social absolutamente insostenible.

Estas no son todas las consideraciones que queremos formular, pero concluyo mi intervención para que otros compañeros puedan participar.

SEÑOR ANEIROS.- Este proyecto nos merece algunas consideraciones que entendemos necesario puntualizar.

En primer lugar, ¿a qué mercado nos estamos refiriendo? A un mercado formal de aproximadamente 400.000 consumidores -alrededor de 200.000 afiliados a cooperativas de consumo, otros 200.000 a cooperativas de ahorro y crédito verdaderas- y a otros 400.000 que están afiliados a cooperativas de ahorro y crédito falsas. De estos 800.000 posibles beneficiarios de este proyecto, debemos tener en cuenta que hay dos elementos muy llamativos para el que está sobreendeudado. Primero, la renuncia al interés moratorio en beneficio del interés compensatorio para actualizar las deudas, con lo cual cualquier deudor que esté atrasado y que sea moroso se verá beneficiado en su capital adeudado en una cifra que puede tener importancia en función del atraso que tenga con el acreedor financiero o con la cooperativa. Básicamente, es un primer indicio para estimular acogerse al sistema.

El segundo elemento, sin duda, lo es más. Se toma el total de deudas, que tiene afectadas a sus haberes, y se divide por un coeficiente mayor; se le refinancian las deudas a largo plazo -entre ocho y doce años-, con lo cual el monto del descuento disminuye sensiblemente. El principal objetivo de todo deudor sobreendeudado que está cobrando, por ejemplo, el 30% de sus ingresos, es aumentar ese porcentaje, y si con este sistema pasa a cobrar el 50% o el 60% del sueldo o de la pasividad, es muy llamativo. Por lo tanto, entendemos que de los posibles 800.000 deudores que ingresarían a este sistema, seguramente, un 85%, 90% o 95% lo va a hacer.

Personalmente, estoy trabajando desde hace diez años en el tema de los intereses y la usura. Acá es muy importante la usura, porque la mitad del mercado trabaja en la informalidad, es decir, en la usura. Estamos hablando de las falsas cooperativas y de 400.000 afectados, de los cuales el 80% son pasivos, es decir, aproximadamente 300.000. En este caso no hay control alguno por parte del Estado, es decir, por parte del Banco Central, del organismo de contralor auténtico que es la Auditoría Interna de la Nación, del Área de Defensa del Consumidor y tampoco del Poder Judicial.

En general, inicialmente, estas deudas fueron bajas -por lo menos, lo que nos llega a nosotros-, de entre cinco y veinte mil pesos, pero se han multiplicado a veces por cuarenta, por cincuenta o por ochenta. En este momento, los montos se sitúan entre $ 100.000 y $ 120.000, con un promedio -de acuerdo con lo que nos presenta la población todos los días- de US$ 5.000 o US$ 6.000. Un simple cálculo nos lleva a deducir que el capital necesario para atender la consolidación supera los tres mil millones de dólares, que representan 17

puntos del Producto Bruto Interno. Cálculos más conservadores hablan de mil doscientos millones de dólares que, de todas maneras, es una cifra brutal que representa 7 puntos del PBI.

Hay un tercer elemento que establece el proyecto de ley con buen criterio y es que la persona no puede endeudarse nuevamente porque perdería el beneficio. Lo único que no ha tenido en cuenta el legislador es la realidad, porque no se ha analizado las causas del endeudamiento sino que solamente se atacan sus efectos. ¿Por qué existe este endeudamiento de 800.000 uruguayos? En primer lugar -todos lo sabemos-, porque ni los sueldos ni las pasividades alcanzan para cubrir las necesidades mínimas de la familia uruguaya. Y en segundo término, porque en nuestro país la usura sigue sin controlarse desde hace 27 años. Se han dictado leyes pero nunca han tenido aplicación práctica, ni por parte del Poder Ejecutivo ni por parte del Poder Legislativo.

Entonces, nos encontramos en esta situación de endeudamiento. Reitero: con este proyecto de ley no se atacan las causas del endeudamiento, ya sea el hecho de que los salarios y las pasividades no son suficientes, o la existencia de la usura. Se atacan los efectos. Lo único que no ha tenido en cuenta el legislador es que si bien en el mercado formal -como bien decía el doctor Paolino-, no les será posible contraer nuevas deudas contra sus haberes, sí se van a endeudar con el propio prestamista inversionista, el que requiere un capital que estará entre 7 y 17 puntos del Producto Bruto Interno y que a nivel nacional no aparece -ni por el lado de las cooperativas de ahorro y crédito ni del Banco de la República- quien financie semejante inversión. Pensamos que se va a financiar desde el extranjero, con estos capitales golondrina que no tienen rostro ni patria y que van a hacer su negociado quedándose a corto, mediano y largo plazo con el 70% de los haberes de alrededor de 750.000 uruguayos entre activos y pasivos. Habrá un respiro inicial en los primeros meses, cuando se cobra, pero hay que tener en cuenta que la financiación está prevista en 1,7 sobre la tasa máxima del Banco de la República, lo que da un 55% o 56%, sin IVA, y como esto está gravado por el IVA, llega a más del 70%, cuando ni las pasividades ni los salarios ajustan más allá del 10% anual. Con esta financiación a largo plazo, aunque le retengan el 70% de la pasividad o del sueldo en actividad, la persona va a quedar sobreendeudada de por vida. Es un excelente negocio para el inversionista, que multiplicará por diez, por quince, por veinte o por cuarenta la inversión inicial.

Nos llamó la atención que no se tuviera en cuenta este aspecto porque, en primer lugar, aniquila a quien se acoge, pero también al cooperativismo de consumo, porque entre el 95% y 97% de sus ventas son a crédito, y una vez que esto se aplique y la población uruguaya menos informada se acoja -porque la que está más informada, seguramente, no lo va a hacer ni loca- no tendrán a quién vender y no van a poder soportar ni un solo día de presupuesto porque no tienen la contrapartida de la venta. Esto lleva al quiebre inmediato de 1.200 puestos directos de trabajo, unos 5.000 indirectos-toda la gente que vive de las cooperativas, los proveedores de bienes y servicios-, y quedarán sin posibilidad de atención de los beneficios sociales alrededor de 200.000 socios cooperativos de consumo que se verán privados, por el cierre de las cooperativas, de beneficios tales como servicio fúnebre, servicio odontológico, servicio médico, biblioteca, etcétera.

De modo que no vemos en este proyecto solución alguna al interés que hubo en un comienzo, seguramente impulsado por los propios endeudados o por un grupo. Lamentablemente, no soluciona ninguna situación y genera gravísimos problemas a todo el sistema cooperativo.

Por tanto, entendemos que no debe tener otro andamiento legislativo que el archivo inmediato de esta propuesta, que es una copia más o menos igual o muy parecida a la que hace dos años se archivó en este mismo ámbito y que también venía del Senado.

SEÑOR FERNÁNDEZ.- Soy funcionario de la cooperativa, pero estoy en representación de la organización sindical.

Quiero agregar un testimonio acerca de lo que ha ocurrido en la práctica, como efecto de determinaciones legislativas que sin duda se han tomado -no tengo por qué pensar en otra cosa- con la mejor buena voluntad y con la intención de que circulara con mayor fluidez dinero en plaza.

Esta situación será el capítulo final de un proceso crítico muy difícil, que comenzó con la aprobación unánime de la norma que garantizaba el cobro, en efectivo, de por lo menos el 30% del salario. Cuando uno escucha esto, sabiendo el grado de endeudamiento que tiene toda la población, siente una primera reacción de alborozo, pensando que la persona tendrá mayores posibilidades de desenvolvimiento. Pero en la práctica

ocurrió exactamente al revés, por la sencilla razón de que el endeudamiento no es por vicio sino por necesidad. Y a pesar de que se dio un margen de algunos meses para ir acomodando el cuerpo a la nueva realidad que limitaba los créditos, sobre todo los sectores más humildes -por ejemplo, los miles de socios de la cooperativa que yo vi que habían vuelto a consumir carne porque la podían adquirir en ocho cuotas-, no tenían ninguna capacidad para ir disminuyendo su endeudamiento dejando lugar a poder percibir el 30% en efectivo, sin que les quedara interrumpido el cumplimiento de los créditos anteriores y sin que comenzaran a acumular intereses, recargos y moras y la interrupción del crédito. Lo que ocurrió, en la práctica, fue todo lo contrario: tuvo que seguir comiendo apelando al segundo ingreso familiar, con el que tal vez pagaba las cuentas del Estado. Y entonces hubo que devolver el teléfono o dejar de pagar algo.

Vean los señores Diputados un ejemplo fácil de percibir de lo que quiero decir. Es muy común, lamentablemente, un salario de $ 4.000. La ley de retenciones para las cooperativas de consumo establece que se puede contraer deudas que impliquen una cuota máxima del 40% del salario, agrego yo, es decir, $ 1.600. Con los intereses más bajos de plaza, las financiaciones que otorga la cooperativa pueden ser perfectamente en ocho o diez cuotas. Cumpliendo mes a mes con los $ 1.600, eso da una posibilidad de ir renovando una masa bastante importante de acceso al consumo. La ley cortó esa herramienta y estableció un 30% como límite, esto es, $ 1.200 al contado. Diez veces $ 1.600 son $ 16.000, contra $ 1.200 al contado, que fue la realidad con la que se encontró la gente.

La cooperativa nuestra y todas las cooperativas, por principios y por necesidad, tuvieron que salir a refinanciar con quita de todo recargo, mora e interés, a veinte meses, para ver si de todas maneras a su masa social le quedaba la posibilidad de seguir consumiendo algo. Fue un fracaso en una enorme cantidad de situaciones. Quedaron fuera de la posibilidad de consumir, agradeciendo con lágrimas el favor recibido. Habían estructurado su economía familiar de manera que uno de los salarios estaba destinado a cubrir esos créditos sin los cuales no pueden vivir. Se interrumpió la línea de créditos y la cadena de pagos, y se achicó la circulación. Bajó la venta y se ampliaron las pérdidas de las cooperativas.

Si a ese panorama, en que hay que esperar, naturalmente, el efecto lento pero acumulativo de la recuperación del salario real por un tiempo todavía sin duda largo, y el hecho de que vienen planteadas en el proyecto de reforma tributaria, básicamente, las mismas cuestiones que ya se habían planteado en la primera Rendición de Cuentas del Gobierno de Lacalle -que fueran retiradas en buena hora por el ex Senador Santoro-, que implicaban poner aporte patronal a organizaciones cooperativas -que no tienen patrón-, agregamos ahora la muerte civil de la masa de socios de las cooperativas, mediante la imposibilidad de seguir comprando a crédito, nos quedaremos con un Estado que dejará de percibir la totalidad de los impuestos que religiosamente pagan las cooperativas -no son las cooperativas las que dan quiebras fraudulentas, dejando deudas de diez, veinte o quince millones de dólares de aportes al BPS que descontaron oportunamente a los trabajadores-, que están al día. Y en lugar de percibir esos aportes, estaremos discutiendo en las comisiones respectivas la prolongación del seguro de paro, en teoría por cinco años, que es lo que plantea la ley como plazo de veda para trabajar a crédito. Es un disparate, simplemente un disparate, porque no tiene nada que ver con la realidad si se la observa no desde ninguna teoría sino desde la práctica.

Yo me animaría a invitar -si fuera posible hacer un acto de magia- a los miembros de la Comisión a que hubieran estado presentes el día después de la entrada en vigor de la ley del 30%: lo que eran colas inmensas de demandantes de servicios se transformó en un vacío. No había nadie en el supermercado de la cooperativa. Estoy hablando de los miles de socios que comían porque tenían crédito en la cooperativa. Es cierto que cobraban cero, pero tenían íntegramente renovados sus créditos. Pasaron a cobrar la cifra que dije.

La conjunción de estas tres cosas -sin duda mucho más allá de la intención de los señores Senadores que votaron el proyecto y mucho más allá de la intención de cualquier persona de la Cámara de Diputados y de cualquier persona normal-, el efecto sumado de esto es de una perversidad, una capacidad destructiva tal que, efectivamente, estamos pidiendo lo que simbolizamos hace unos días en una movilización cuando proporcionamos los ataúdes: estamos pidiendo el entierro. Si se quiere realmente legislar para mejorar la situación de endeudamiento sin precipitar la situación hacia una moratoria de la deuda interna -que sería el caos total y final del país-, habría que pensar en usar los escasos y preciosos recursos del país -si es que existen- para dar líneas de crédito especialmente blandas a las instituciones señeras, de probada trayectoria, que ofrecen seguridad en cuanto a que son en efecto instituciones sin fines de lucro, para que ellas, con conocimiento directo de las penurias de sus propios miembros, cooperativistas, puedan arbitrar formas más blandas y largas de financiamiento, mientras esperamos que la consolidación de la recuperación del país

ofrezca la posibilidad de dar soluciones auténticas, que no son otras que la recuperación real de niveles de remuneraciones y jubilaciones adecuados. Antes de que esto ocurra, no hay ningún artilugio, ningún artificio que se pueda intentar.

Esta ley sería ideal -estoy seguro de que está mucho más allá de la intención de cualquier legislador-, por ejemplo, para blanquear narcodólares, porque es un negocio brutal, en el que se necesita una masa de inversión brutal. Algunos cálculos dan cifras que asustan para la escala de la economía uruguaya.

No veo la razón para que se prosiga con esta fabricación de angustia en un tema que necesita del esfuerzo de todos, para encontrar, aunque sea en manera modesta, alguna forma de alivio, de mejoría en la situación de las herramientas solidarias que quedan en el país, las que serían destruidas por esta vía, luego de que quedaran destruidos y prisioneros todos los salarios y jubilaciones de este país; es el último mercado que se está disputando en el país.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos su intervención y quedamos, como siempre, a las órdenes.

Se levanta la reunión.